Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (HE 93/2022 vp)

Keskityn lausunnossani tuomioistuinlaissa säädettyyn tuomareille annettavien hallintopäätösten muutoksenhakua koskeviin muutosesityksiin.

1 Aluksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhteensä 14:ää lakia. Esitykseen sisältyvien lakien muutoksenhakusäännöksiä muutettaisiin siten, että viranomaisten hallintopäätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esityksen tavoitteena on vahvistaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 8 §:n 1 momentissa säädettyä valitustien pääsääntöä. Pääsääntönä on, että viranomaisten päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esitykseen sisältyy myös muutos yleisten tuomioistuinten hallintopäätösten muutoksenhakuun liittyen. Esityksessä esitetään, että tietyistä yleisten tuomioistuinten hallintopäätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeuteen.

Lisäksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa oleva suullisten käsittelyjen julkisuussääntely ulotettaisiin kattamaan kaikki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaiset muut kuin kirjalliset asian selvityskeinot eli myös suullisen valmistelun ja tarkastuksen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alusta.

2 Tuomioistuinlakiin esitetyt muutokset: tuomareiden virkamiesoikeudellisten asioiden muutoksenhaku

Hallituksen esityksessä esitetään keskeisiä muutoksia yleisten tuomioistuinten tekemien tiettyjen hallintopäätösten muutoksenhakuun. Muutoksia esitetään tuomarin sivutoimilupaa, tuomarille annettavaa kirjallista varoitusta ja tuomarin virantoimituksesta pidättämistä koskevien päätösten muutoksenhakuun.

Kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa on käsitelty tuomareihin kohdistuvia kurinpitokysymyksiä. Tuomareiden kurinpitokysymykset nostavat esiin perustavanlaatuiset

kysymykset yhtäältä tuomareiden ja tuomioistuinten riippumattomuudesta ja toisaalta tuomareiden ja tuomioistuinten vastuullisuudesta ja luotettavuudesta (accountability). Tuomareiden kurinpitomenettelyssä täytyy ottaa huomioon myös muun muassa se, missä instanssissa tuomareihin kohdistuvat kurinpitokysymykset ratkaistaan ja mitä sääntelyssä tulee ottaa huomioon.[1]

Tuomareiden riippumattomuuden ja vastuullisuuden lisäksi tuomareiden kurinpitomenettelyssä tulee ottaa huomioon sen instanssin puolueettomuus, joka vastaa kurinpitomenettelystä ja esimerkiksi tuomarille annettavan sanktion arvioinnista.[2] Lisäksi tuomareille annettavien sanktioiden kohdalla on painotettu tuomarin oikeusturvaa, oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja erityisesti oikeutta hakea muutosta kurinpitoa koskevaan päätökseen.[3]

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia tuomareiden virkamiesoikeudellisten kysymysten muutoksenhakuun. Keskeisenä tavoitteena muutoksissa on ohjata tuomareita koskevien virkamiesoikeudellisten hallintopäätösten (sivutoimilupaa, kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä) muutoksenhaku hallinto-oikeuteen. Nykyinen muutoksenhakureitti tuomarille annettavaa kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä koskevien hallintopäätösten osalta on tuomioistuinlaissa säädetty asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä. Hallituksen esityksessä esitettyä muutosta ohjata tuomareiden virkamiesoikeudellisten hallintopäätösten muutoksenhaku hallintotuomioistuimiin on tarkasteltava sekä perustuslaillisista että kansainvälisoikeudellisista kriteereistä käsin.

Muutoksenhaku sivutoimilupaa koskevaan päätökseen

Tuomioistuinlain (673/2016) 23 luvun 1 §:ssä säädetään muutoksenhausta tuomarin sivutoimilupaa koskevaa hallintopäätökseen. Pykälän 1 momentin mukaan muutosta saa hakea valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen haetaan kuitenkin muutosta asianomaiselta tuomioistuimelta, jossa asian käsittelee täysistunto.

---

[1] Ks. Richard Devlin – Sheila Wildeman (eds), Disciplining judges: contemporary challenges and controversies. Edward Elgar 2021.

[2] Richard Devlin – Sheila Wildeman, Introduction: disciplining judges – exercising statecraft, s. 1–22 teoksessa Richard Devlin – Sheila Wildeman (eds), Disciplining judges: contemporary challenges and controversies. Edward Elgar 2021, s. 6–7.

[3] Ks. esim. EIT *Olujić* v. *Kroatia*, 22330/05, 5.5.2009; EIT *Ramos Nunes de Carvalho e Sá* v. *Portugali*, 55391/13, 57728/13, 74041/13, 6.11.2018, suuri jaosto; Recommendation CM/Rec(2010)12 on the independence, efficiency and role of judges. Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 November 2010; Richard Devlin – Sheila Wildeman, Introduction: disciplining judges – exercising statecraft, s. 1–22 teoksessa Richard Devlin – Sheila Wildeman (eds), Disciplining judges: contemporary challenges and controversies. Edward Elgar 2021, s. 7.

Sivutoimilupaa koskeva asia ratkaistaan tuomioistuimissa hallintoasiana. Muutoksenhaun keskittäminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei siten ole oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetussa laissa omaksutun pääsäännön mukainen. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin (s. 27), että sivutoimilupapäätöstä koskeva nykyinen muutoksenhakureitti ei ole perusteltu ja muutoksenhakua ehdotetaan muutettavaksi muiden kuin ylimpien tuomioistuinten osalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsäännön mukaiseksi eli sivutoimilupaa koskevasta päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen.

Hallituksen esityksessä (s. 27) on otettu huomioon esteellisyyskysymykset siinä tilanteessa, että tuomioistuinlain nojalla tehtyyn sivutoimilupaa koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeudelta. Hallituksen esityksessä esitetään, että kokoonpanon esteettömyyden varmistamiseksi tällaisissa tilanteissa hallinto-oikeuden tulisi pyytää tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti korkeinta hallinto-oikeutta määräämään esteetön kokoonpano.

Muutoksenhaku kirjallista varoitusta koskevaan päätökseen

Tuomioistuinlain 23 luvun 2 §:ssä säädetään muutoksenhausta tuomarille annettavaa kirjallista varoitusta koskevaan hallintopäätökseen. Voimassa olevassa laissa pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhaku on osoitettu tuomioistuinlinjan mukaisesti ylempään tuomioistuimeen, pois lukien korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset, joihin haetaan kuitenkin muutosta asianomaiselta tuomioistuimelta, jossa asian käsittelee täysistunto.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 28) tuodaan esille, että kirjallista varoitusta koskevat asiat ratkaistaan tuomioistuimissa hallintoasiana. Nykyinen järjestely, jossa muutoksenhaku ohjataan kunkin tuomioistuinlinjan ylemmän asteen tuomioistuimeen ei ole oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetun lain pääsäännön mukainen.

Nykyistä järjestelmää, jossa tuomarille annettavaa kirjallista varoitusta koskevaan päätökseen haetaan muutosta saman tuomioistuinlinjan ylemmän asteen tuomioistuimelta, on arvioitu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhaun ohjaamista hallintopäätöksestä yleiseen tuomioistuimeen poikkeuksellisena järjestelynä, joka edellyttää erityisiä perusteita (esim. PeVL 9/2001 vp, PeVL 12/2001 vp, PeVL 54/2001 vp, PeVL 4/2005 vp, PeVL 32/2005).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt tuomareille annettavan kirjallisen varoituksen muutoksenhakua lausunnossaan PeVL 36/2008 vp. Tuolloin esitettiin, että tuomareille annettavan kirjallista varoitusta koskevasta päätöksestä tehtäisiin ensin oikaisupyyntö virkamieslautakuntaan, jonka ratkaisuun voisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Perustuslakivaliokunta näki ongelmallisena erityisesti sen, että tuomarin

kirjallista varoitusta koskevan päätöksen oikeusturvatie osoitetaan ensin oikaisupyyntönä tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliselle virkamieslautakunnalle. Perustuslakivaliokunta katsoi, että tämä järjestely on ongelmallista erityisesti tuomareiden riippumattomuuden vuoksi. Siksi perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että tuomarin saamasta varoituksesta järjestetään muutoksenhakumahdollisuus **asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä**. (PeVL 36/2008 vp, s. 2–3, [tummennus MD])

Tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksen yhteydessä puhutaan usein myös **puolueettomuuden vaatimuksesta**, jolloin viitataan siihen, ettei yhdelläkään tuomioistuimen jäsenistä ole puolueettomuutta vaarantavia sidoksia tai ennakkoasennetta. Tuomareiden puolueettomuus on osa riippumattomuutta: se tarkoittaa tapauskohtaista riippumattomuutta, joka ilmenee esteettömyytenä, objektiivisuutena ja ennakkoluulottomuutena. Tuomarin riippumattomuus ja puolueettomuus ovat edellytykset tuomioistuinten riippumattomuudelle.[4]

Tuomareiden oikeudellisia sanktioita käsitellään esimerkiksi Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymässä suosituksessa (Recommendation 2010 (12) on the independence, efficiency and role of judges).[5] Suosituksen kohdassa 69 korostetaan, että joko riippumaton viranomainen tai tuomioistuin on vastuussa tuomariin kohdistuvasta kurinpitomenettelystä. Lisäksi suosituksessa muistutetaan, että menettelyssä on turvattava kaikki oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueet ja annettava tuomarille oikeus valittaa kurinpitoa koskevasta päätöksestä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja YK:n ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee) ovat tulkintakäytännössään painottaneet, että tuomareiden kurinpitomenettely täytyy olla laissa selkeästi säännelty, kurinpitoseuraamusten sisällöt täytyy olla selkeästi kirjattu ja kurinpitoasiassa täytyy turvata tuomarin oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.[6]

Edellä kuvatuista tuomareiden riippumattomuutta jäsentävistä oikeuslähteistä **ei löydy tukea** sille perustelulle, että tuomioistuimen tai tuomareiden riippumattomuuden kannalta olisi oleellista, että tuomarille annettavaa varoitusta koskevaan päätökseen saadaan hakea muutosta saman tuomioistuinlinjan sisällä. Kansainvälisestä lähteissä on

[4] Ks. esim. HE 109/1999 vp, s. 6; EIT *Salov* v. *Ukraina*, 65518/01, 6.9.2005; EIT *Grieves* v. *Yhdistynyt Kuningaskunta*, 57067/00, 16.12.2003.

[5] Recommendation CM/Rec(2010)12 on the independence, efficiency and role of judges. Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 November 2010.

[6] Ks. esim. Human Rights Committee, Consideration of reports submitted by State parties under article 40 of the Covenant, Concluding observations of the Human Rights Committee on the Republic of Moldova, UN Doc. CCPR / CO / 75 / MDA (5 August 2002) s. 4, kohta 12; EIT *Harabin* v. *Slovakia*, 58688/11, 20.2.2013, kohdat 132-133; EIT *Oleksandr Volkov* v. *Ukraina*, 21722/11, 9.1.2013, kohdat 199 ja 205; EIT *Olujić* v. *Kroatia*, 22330/05, 5.5.2009, kohdat 37-38.

korostettu, että tuomareiden kurinpitomenettelyssä täytyy turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet ja turvata tuomarin oikeusturva. Lisäksi on korostettu prosessin riippumattomuutta antamalla painoarvoa sen instanssin objektiivisuudelle, joka vastaa kurinpitomenettelystä ja esimerkiksi tuomarille annettavan sanktion muutoksenhausta. Esimerkiksi EIT on korostanut, että tuomareiden kurinpitokysymykset täytyy ratkaista itsenäisessä ja puolueettomassa elimessä.[7]

Kansainvälisestä ihmisoikeustulkintakäytännöstä voi tehdä päinvastoin sen johtopäätöksen, että **tuomarin oikeusturvan ja riippumattomuuden kannalta olisi perustellumpaa**, että häntä koskevaa virkamiesoikeudellista sanktiota arvioidaan muualla kuin kysymyksessä olevan tuomioistuinlinjan sisällä. Nykyisessä järjestelmässä esimerkiksi hovioikeudenneuvoksen varoitusta koskevan päätöksen muutoksenhaku käsitellään korkeimmassa oikeudessa. Tässä tapauksessa tuomarin riippumattomuuden kannalta huomionarvoista on, että hovioikeuden ja korkeimman oikeuden tuomarit tuntevat tai vähintäänkin tietävät toisensa. Tämän vuoksi esimerkiksi hovioikeudenneuvoksen näkökulmasta tuomarin riippumattomuus ja asian objektiivinen käsittely varmistettaisiin pikemminkin niin, etteivät korkeimman oikeuden tuomarit vastaisi hänen virkamiesoikeudellista sanktiota koskevan asian arvioinnista. Tuomarin oikeusturvan ja riippumattomuuden kannalta asiat tulisi ratkaista hallinto-oikeuksissa, joihin virkamiesoikeudelliset kysymykset on muutoinkin keskitetty, ja joissa näin ollen on myös paras virkamiesoikeudellinen erityisasiantuntemus.

Edellä esittämilläni perusteella hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset tuomarin kirjallista varoitusta koskevan asian muutoksenhakuun **parantavat tuomarin riippumattomuutta ja oikeusturvaa**. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 43) on asianmukaisesti kiteytetty, että tuomareiden tai tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen ei edellytä virkamiesoikeudellisten asioiden ratkaisemista asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä. Perustuslakivaliokunnan aikaisempaa linjaa (PeVL 36/2008 vp, s. 2–3) täytyy siis tässä tapauksessa tarkastella kriittisesti ja selkeyttää.

Muutoksenhaku virantoimituksesta pidättämistä koskevaan päätökseen

Tuomioistuinlain 23 luvun 3 §:ssä säädetään muutoksenhausta tuomarin virantoimituksesta pidättämistä koskevaan hallintopäätökseen. Voimassa olevassa laissa pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhaku on osoitettu kyseisen tuomioistuinlinjan ylempään tuomioistuimeen, pois lukien korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset, joihin haetaan muutosta asianomaiselta tuomioistuimelta, jossa asian käsittelee täysistunto.

[7] Ks. esim. EIT *Olujić* v. *Kroatia*, 22330/05, 5.5.2009, kohdat 56-68.

Hallituksen esityksessä esitetään (s. 30–31), että muutoksenhaku tuomarin virantoimituksesta pidättämistä koskevaan hallintopäätökseen ohjautuisi ensi asteena hallinto-oikeuteen. Jatkovalitus hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tuomareiden virantoimituksista pidättämistä koskevien päätösten muutoksenhaku säilyisi ennallaan.

Huomionarvoista on, että esityksessä olevia virkamiesoikeudellisia asioita eli tuomioistuinlain 23 luvun 1-3 §:ssä tarkoitettuja sivutoimilupaa, kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä koskevia asioita ei voimassa olevankaan lain nojalla ratkaista lainkäyttöasioina ensi asteessa, vaan ensi asteen päätöksenteko tapahtuu työnantajatuomioistuimessa hallinnollisessa järjestyksessä.

Aivan kuten edellä olen arvioinut tuomarille annettavan kirjallisen varoituksen muutoksenhakureittiä, pidän vastaavalla tavalla tuomarin virasta pidättämistä koskevan asian muutoksenhakureitin muuttamista hallinto-oikeuteen **tuomarin riippumattomuuden, asian objektiivisen käsittelyn ja tuomarin oikeusturvan näkökulmasta perusteltuna**. Esitetty muutos vahvistaisi esimerkiksi EIT:n tulkintakäytännössä painotettua tuomareiden sanktiomenettelyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita.

3 Lopuksi

Olen asiantuntijalausunnossani kiinnittänyt huomion erityisesti tuomareiden virkamiesoikeudellisten kysymysten muutoksenhakuun. Yhteenvetona totean, että pidän tuomioistuinlakiin tehtäviä muutoksia perustuslaissa ja kansainvälisten ihmisoikeussopimuksissa turvatun tuomarin riippumattomuuden ja oikeusturvan kannalta perusteltuina. Sen lisäksi, että hallituksen esitys vahvistaa tuomareiden oikeusturvaa ja riippumattomuutta, se on linjakas tuomioistuimien vakiintuneen toimivallanjaon ja oikeudellisen systematiikan näkökulmasta. En näe erityisiä syitä tai perusteita, miksi hallintoasioissa annettuihin päätöksiin kohdistuvia valituksia pitäisi käsitellä yleisissä tuomioistuimissa.

Kuopiossa 7.9.2022

Maija Dahlberg
OTT, Suomen Akatemian tutkijatohtori
Itä-Suomen yliopisto